

## CAPITOLO 2 — IL PERSONALE PUBBLICO

diversamente distribuire le competenze degli uffici), in modo da adeguarli costantemente e tempestivamente alle esigenze dell'azione amministrativa. Ulteriori condizionamenti ai poteri dell'alta dirigenza derivano, poi, dalla "intermediazione", fra essa e il vertice politico, di strutture specificamente preposte alla gestione (in particolare, alle assegnazioni e ai trasferimenti) del personale, dalle quali sostanzialmente dipende la soddisfazione dei fabbisogni di risorse umane, in relazione alla quantità e qualità dei compiti attribuiti alle articolazioni organizzative cui sono preposti i dirigenti di vertice.

Dunque, e in generale, la dirigenza pubblica, da una parte, conserva garanzie di *status* sconosciute ai dirigenti del settore privato; dall'altra, ha poteri ben più ridotti rispetto a quelli della dirigenza privata, con riguardo sia all'organizzazione degli uffici, sia al governo del personale.

E' stato detto, perciò, che il profilo strutturale della relazione fra politica e amministrazione è interessato da un singolare fenomeno di contaminazione, per cui i profili privatistici del rapporto di lavoro dirigenziale sono fortemente condizionati dalla logica pubblicistica dello stato giuridico e dei poteri organizzativi, mentre gli aspetti pubblicistici sono largamente influenzati dalla disciplina privatistica, mediante contratti collettivi e individuali che si occupano — direttamente o indirettamente — anche dei risultati e degli obiettivi dell'azione pubblica.

E' importante tener presente, ad ogni modo, che non esiste una disciplina unica e unitaria della dirigenza pubblica. Invero, così come la pubblica amministrazione è diventata "multiorganizzativa" (nel senso che esiste una grande varietà di pubbliche amministrazioni e, all'interno di ogni specie di amministrazione, convivono i tipi più diversi di strutture e modelli di gestione), allo stesso modo si sono sviluppate specie molteplici di dirigenza amministrativa, talché la disciplina che a questa si riferisce nel d.lgs. n. 165/01 è solo tendenzialmente applicabile alle dirigenze diverse da quella delle amministrazioni dello Stato. Per le dirigenze delle altre amministrazioni valgono, infatti, regole (e, talvolta, principi) particolari, comunque differenti da quelli che si applicano alla dirigenza statale (così, ad esempio, la dirigenza del servizio sanitario nazionale e la dirigenza scolastica rispondono a logiche organizzative del tutto incomparabili con quelle delle altre dirigenze, in ragione della natura di "servizio pubblico" che le rispettive

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

amministrazioni rendono alla collettività [peraltro sulla base di *standard* definiti dalle norme, di contratti di servizio e dalle “carte di servizi”], delle tecniche che presiedono alla gestione di ciascun servizio, degli interessi che l’organizzazione del servizio coinvolge).

Ciò comporta che il principio della distinzione fra “politica” e “amministrazione” non possa applicarsi nello stesso modo alle amministrazioni tradizionali ed alle amministrazioni di servizio, essendo queste connotate da elementi di tecnicità, la cui prevalenza rispetto a quelli di “politicalità” rende artificiosa la separazione, al loro interno, fra la responsabilità dell’indirizzo (che è indirizzo tecnico, data la natura dell’attività), riservata all’organo di vertice, e la responsabilità della gestione, attribuita alla dirigenza; laddove, in questi settori (che sono, poi, la maggior parte di quelli attraverso i quali si svolge l’amministrazione del *welfare*), l’unica responsabilità è quella per la migliore organizzazione delle risorse disponibili, in funzione degli obiettivi e dei risultati che l’amministrazione è impegnata a realizzare. Un’impostazione del genere è, in realtà, già fatta propria dalla recente legislazione di riordino dei ministeri, prevedendosi, con riguardo alle “agenzie”, che i loro direttori assumano la responsabilità diretta sia dell’indirizzo ai dirigenti, sia della gestione e dei risultati, sulla base di una “convenzione” stipulata fra ministro e direttore (cfr. art. 8 d.lgs. n. 300/99).

Sempre sul piano della relazione fra politica e amministrazione, si deve osservare che le norme sul conferimento (sul rinnovo) e sulla revoca degli “incarichi di funzioni dirigenziali” (art. 19 d.lgs. n. 165/01) hanno introdotto, con riguardo all’alta dirigenza, un sistema in parte analogo a quello noto come *spoils system*. Esse stabiliscono, anzitutto, che “gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri” (quindi, sotto la responsabilità dell’intero Governo), su proposta del ministro competente; in secondo luogo, esse fissano il principio che i menzionati incarichi possono essere revocati o modificati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al nuovo Governo. Si è instaurato, in questo modo, uno stretto vincolo fiduciario fra il vertice politico e l’alta dirigenza, in ragione della necessità che gli organi di snodo

---

*CAPITOLO 2 — IL PERSONALE PUBBLICO*

---

fra politica e amministrazione, pur essendo collocati “dentro l'amministrazione” e pur avendo responsabilità “separate” da quelle dei ministri, godano anzitutto della fiducia di questi, poiché è sui ministri che ricade la responsabilità politica per la omessa, difettosa, inefficiente, antieconomica ecc. realizzazione dei programmi e degli obiettivi.

Senonché, il vincolo fiduciario, unito alla temporaneità dell'incarico dirigenziale, finisce per determinare, fra dirigente e ministro, un rapporto di dipendenza che inevitabilmente contraddice il principio di distinzione fra politica e amministrazione. E' pur vero, però, che, fermo restando questo principio, le funzioni di raccordo fra indirizzo politico e gestione amministrativa partecipano sia della natura politica, sia di quella amministrativa, onde è comprensibile che i soggetti investiti di quelle funzioni ricevano un'investitura fiduciaria da parte dei ministri (con le garanzie che sono poste a tutela della c.d. responsabilità dirigenziale: art. 21 d.lgs. n. 165/01) e che i ministri del successivo Governo li sostituiscano con persone di propria fiducia. Ma è, al tempo stesso, inevitabile che questi alti burocrati (specie se provenienti dal corpo amministrativo) siano condizionati, nella loro attività di gestione, dal potere politico, rispetto al quale sono portati a rispondere non solo dei risultati della gestione, ma anche dell'ordinaria amministrazione. Si tratta, nei ministeri, complessivamente, di 42 persone, la cui “precarizzazione” rende ancor più evidente lo “scambio” fra la perdita di potere del personale politico nella concreta gestione amministrativa e l'ampia discrezionalità ad esso accordata nella scelta dei funzionari da collocare ai maggiori posti di comando.

Né mancano riflessi di tale situazione sui dirigenti ordinari (o di seconda fascia), le cui aspirazioni ad incarichi di maggiore responsabilità sono legate — in ultima analisi — alla loro consonanza, di opinioni e di comportamenti, con il vertice politico.

Si è osservato, perciò, che la nuova disciplina della dirigenza ha finito per ignorare il “principio del merito” come criterio di selezione dell'alta dirigenza, tanto più che gli strumenti previsti dal d.lgs. n. 286/99 per la valutazione della qualità delle prestazioni rese dai dirigenti risultano ad oggi attivati solo in un limitato numero di regioni ed enti locali, mentre sono quasi del tutto ignorati nelle

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

amministrazioni dello Stato (v. pure *infra*, par. 6). Sulla necessità di rivalutare tale principio, ritiene la Corte di dover, in questa sede, richiamare l'attenzione del parlamento affinché, pur nella fiduciarità del rapporto fra vertice politico e alta dirigenza, il potere di conferimento e conferma dei relativi incarichi abbia come essenziale presupposto la oggettivamente acclarata professionalità dei prescelti.

La riforma dei bilanci pubblici — con il d.lgs. n. 77/95 per gli enti locali, la l. n. 94/97 e il d.lgs. n. 279/97 per le amministrazioni statali, il d.lgs. n. 76/00 per le regioni — riflette anch'essa il nuovo disegno dei rapporti fra politica e amministrazione.

A tutti i livelli di governo e di amministrazione, il progetto di bilancio dev'essere corredato da apposite "note preliminari" (o da documenti in altro modo denominati) alle previsioni di entrata e di spesa. Con esse, i vertici politici illustrano alle assemblee elettive il programma e gli obiettivi che intendono perseguire, gli *standard* dei servizi da rendere e degli interventi da realizzare, gli indicatori di efficacia ed efficienza con i quali verranno misurati — anche in corso di esercizio — i risultati conseguiti: elementi, tutti, essenziali e indispensabili per mettere gli obiettivi a raffronto con i costi previsti dai programmi e, poi, con i risultati dell'attività svolta.

Con l'approvazione del bilancio, i vertici politici ottengono la provvista finanziaria per l'attuazione delle loro *policy*. Su questa base, essi assegnano ai dirigenti di vertice obiettivi e risultati attraverso l'annuale "direttiva generale per l'azione amministrativa".

Anche tale disciplina rispecchia, pertanto, la logica della distinzione tra funzioni (politiche) di indirizzo e funzioni (amministrative) di gestione, salvo aggiungere che, nella realtà, le amministrazioni non elaborano con la necessaria accuratezza — salvo rare eccezioni — le note preliminari, onde le direttive continuano ad essere connotate da una diffusa genericità, che confligge con l'esigenza di misurabilità e valutazione degli obiettivi e dei risultati della gestione (si va da direttive che enunciano, *sic et simpliciter*, i compiti che le leggi assegnano all'amministrazione, a direttive che assegnano risorse finanziarie ai dirigenti senza aver definito obiettivi e programmi, a direttive che demandano ai dirigenti anche il compito di predisporre i programmi relativi alle attività di loro competenza).

---

CAPITOLO 2 — IL PERSONALE PUBBLICO

---

Per parte loro, le assemblee elettive non impongono ai governi il rispetto integrale delle nuove regole e, in sede di approvazione del bilancio, sostanzialmente accettano la imperfetta o insufficiente elaborazione dei documenti che dovrebbero spiegare gli itinerari di attuazione delle politiche, gli strumenti necessari a conseguire precisi obiettivi e risultati, i tempi di realizzazione degli interventi.

La mancanza o l'insufficienza di programmi e direttive favorisce, poi, la già rilevata distorsione per cui il personale politico continua ad occuparsi della ordinaria gestione amministrativa, mentre i dirigenti sono portati a rimettere, di fatto, ai vertici politici le decisioni più impegnative; donde, fra, l'altro, l'impossibilità di individuare le responsabilità di una gestione e dei suoi risultati, mentre perde ogni significato il potere-dovere del vertice politico di valutare i dirigenti in rapporto agli obiettivi che essi sono formalmente chiamati a realizzare.

Inoltre, la gestione finanziaria avviene ancora — specie nell'amministrazione dello Stato — sulla base della ripartizione delle risorse per "capitoli di spesa", che la l. n. 94/97 — pur avendo operato una notevole semplificazione della decisione di bilancio — ha lasciato in vita, sebbene a fini interni di "gestione operativa". Il che comporta la persistenza di un regime di frammentazione organizzativa che costituisce, a sua volta, un fattore di resistenza alla riagggregazione delle funzioni, alla razionalizzazione delle strutture, alla ricomposizione delle responsabilità amministrative secondo i criteri di efficienza ed economicità che dovrebbero ispirare la "nuova" amministrazione, nata dalle riforme degli anni Novanta.

La gestione dei dirigenti è accompagnata — come detto — da controlli interni (d.lgs. n. 286/99), che hanno come referenti ora i dirigenti di più alto livello ("controlli di gestione" o "direzionali", utili a migliorare la gestione in funzione degli obiettivi da realizzare), ora il ministro ("controlli strategici" e "valutazione dei dirigenti", mediante i quali il ministro, per un verso, conosce lo stato e il grado di attuazione del programma e, per altro verso, apprezza la qualità del contributo che ad essa hanno dato i dirigenti).

Senonché, i servizi di controllo interno non favoriscono il processo circolare programmazione-gestione-controllo-rimodulazione dei programmi e degli obiettivi, dal momento che i loro rapporti si caratterizzano, con rare eccezioni, per la genericità degli apprezzamenti in ordine agli andamenti ed ai risultati delle gestioni;

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

donde la scarsa efficacia dell'attività di controllo, in termini — per un verso — di aggiustamenti, correzioni o modificazioni alle direttive politico-amministrative e — per altro verso — di impulso a riordinamenti di strutture, riallocazione di risorse finanziarie e di personale, revisione di competenze e procedimenti interni all'amministrazione.

Al riguardo, un recente rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato"<sup>17</sup> ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti.

Quanto ai controlli strategici, il Comitato tecnico-scientifico ha avuto modo di rilevare che i vertici politici hanno mostrato scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando "il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all'efficacia dell'indirizzo politico"<sup>18</sup>.

I controlli direzionali (o, propriamente detti, "di gestione") soffrono di indeterminatezza per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa (Cra), per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità e, soprattutto, per assenza di coordinamento fra l'assegnazione delle risorse ai Cra e la definizione degli obiettivi<sup>19</sup>.

Ben lontani dal disegno del d.lgs. n. 286/99 sono anche i controlli di regolarità amministrativa e contabile, che nessun ministero ha costruito, "sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica", secondo gli schemi aziendalistici dell'*internal auditing* richiamati dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 286<sup>20</sup>.

La valutazione dei dirigenti è regolata sia dal d.lgs. n. 286/99 (art. 5) sia dai contratti collettivi che ne disciplinano, sotto diversi profili, gli aspetti applicativi. Essa, però, non viene attuata (salvo eccezioni nei ministeri delle finanze,

---

<sup>17</sup> I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto, maggio 2001.

<sup>18</sup> Op. cit., Cap. I, par. 4.

<sup>19</sup> Op. cit., Cap. IV, par. 3.

<sup>20</sup> Op. cit., Cap. III, par. 2.

## CAPITOLO 2 — IL PERSONALE PUBBLICO

dell'interno e dei lavori pubblici), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio deve constatare che le norme esistenti "regolamentano in dettaglio un procedimento 'fantasma' di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche"<sup>21</sup>.

Del tutto estranei alle logiche di funzionamento delle amministrazioni sono, poi, i controlli sulla qualità dei servizi pubblici, dei quali pure si interessa il d.lgs. n. 286 (art. 11)<sup>22</sup>.

Infine, sarebbe importante che gli organismi di controllo interno (quelli per il controllo strategico e per la valutazione dei dirigenti) fossero resi indipendenti dai vertici politici. Tuttavia, il d.lgs. n. 286/99 ha posto questi organismi alle dirette dipendenze della politica e, anzi, li obbliga a riferire "riservatamente" al ministro. E' peraltro indubitabile che tale modalità del riferire ai ministri non impedisce all'organo di controllo esterno e, per il suo tramite, alle assemblee elettive di conoscere i metodi e gli esiti dell'attività di controllo interno, in virtù del principio aziendalistico per cui il controllo interno è il naturale presupposto del controllo esterno.

Ma, come detto, controlli strategici, controlli di gestione e sistemi di valutazione dei dirigenti sono ancora in fase di avvio e non se ne prevede il decollo a breve termine (salvo le eccezioni rilevabili soprattutto in amministrazioni regionali e locali).

## 2.5 Il ricambio del personale

Per valutare il fenomeno del ricambio del personale sono stati elaborati due indicatori. Il primo è il rapporto di sostituzione del personale cessato<sup>23</sup>. L'indice si è mantenuto prevalentemente al di sotto dell'unità, e ciò vuol dire che il numero delle assunzioni è stato inferiore al numero delle cessazioni.

Le eccezioni più significative nel 2000 (con indice maggiore di 2, ossia con assunzioni più del doppio delle cessazioni) hanno riguardato gli Enti pubblici non economici, la Carriera diplomatica e la Scuola (di cui è stato evidenziato il forte incremento nell'esercizio considerato di personale a tempo determinato).

<sup>21</sup> Op. cit., Cap. II, par. 2.

<sup>22</sup> Op. cit., Cap. III, par. 4.

<sup>23</sup> Rapporto tra il totale degli assunti in servizio e il totale dei cessati dal servizio.

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

Il medesimo fenomeno può essere colto anche attraverso l'impiego del tasso di *turn over*<sup>24</sup>, che espone il rapporto tra il dato del ricambio (assunti meno cessati) e il numero dei dipendenti medi. Il valore positivo indica la prevalenza degli assunti sui cessati; il valore negativo, la prevalenza dei cessati sugli assunti.

Sulla base di tale indicatore, risulta che la percentuale di dipendenti medi del settore statale è negativa nel quadriennio, ad eccezione del 2000, per effetto, in particolare, del forte incremento del personale della Scuola.

Nel settore non statale, invece, il tasso di *turn over* ha esposto, nel 2000, valori positivi per tutti i comparti, tranne il comparto Regioni-Autonomie locali che registra un valore negativo notevolmente elevato (-11,3%).

Un particolare profilo del fenomeno analizzato è rappresentato dal tasso di *turn over* per mobilità<sup>25</sup>. Esso indica la quota parte del ricambio (espresso dal tasso di *turn over* generico) dovuta al ricorso alla mobilità esterna. L'effetto della mobilità esterna è risultato marcato per gli Enti pubblici non economici e, soprattutto, per la Scuola.

## **2.6 Il part time**

Il rapporto di lavoro part time interessa il personale a tempo indeterminato che sceglie di trasformare il proprio rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, nonché il personale a tempo determinato assunto direttamente con modalità di orario di lavoro part time.

Esso può essere costituito da tutto il personale dei livelli delle pubbliche amministrazioni, eccetto che per Forze armate, Corpi di polizia e Vigili del fuoco (art. 1, comma 57, l. n. 662/96).

E' disponibile il dato per il personale a tempo indeterminato in part time, distinto tra regime superiore al 50% e regime inferiore al 50%.

Nel quadriennio 1997-2000, si è verificata una crescita generalizzata del part time (soprattutto nel settore non statale), anche se i valori restano ancora modesti<sup>26</sup>. Il livello più alto di diffusione, in termini relativi ed assoluti, ha riguardato il Servizio sanitario nazionale (5,5%).

---

<sup>24</sup>  $100 \cdot (\text{assunti} - \text{cessati}) / \text{dipendenti medi nell'anno}$ .

<sup>25</sup>  $\text{Ingressi da altri comparti} - \text{passaggi ad altri comparti} / \text{dipendenti medi nell'anno}$ .

<sup>26</sup> Complessivamente, da 1,4% del 1997 a 3% del 2000.



## CAPITOLO 2 — IL PERSONALE PUBBLICO

E' diminuita però l'intensità, vale a dire l'incidenza del regime oltre il 50%, specialmente per il settore statale<sup>27</sup>.

Un ulteriore contributo alla valutazione del fenomeno all'esame è dato dall'indicatore che misura la "diminuzione latente del personale"<sup>28</sup>.

Con questo indicatore si converte, sommando le quote di lavoro, il dato delle unità in part time in numero di dipendenti a tempo pieno che vengono a mancare all'amministrazione. Ad esempio, 2 unità in servizio al 50% si convertono in un dipendente a tempo pieno in meno. Si parla, così, di diminuzione latente perché, pur risultando due dipendenti in servizio, in realtà, per effetto di un part time al 50%, è come se l'amministrazione avesse un dipendente in meno.

La riduzione latente del complessivo personale pubblico, nel 2000, è quasi di 29 mila unità<sup>29</sup>; tale dato andrebbe pertanto detratto dal totale del personale pubblico calcolato sulla base del computo delle unità totali dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2000.

### 2.7 La presenza femminile nell'impiego pubblico

Il tasso di femminilizzazione nelle amministrazioni pubbliche<sup>30</sup> è aumentato nel quadriennio 1997 - 2000 di 6 punti<sup>31</sup>.

La più elevata presenza di personale femminile si riscontra nel comparto Scuola, che nel 2000 (74%) ha subito peraltro la flessione di un punto nei confronti del biennio precedente, e nella Sanità (59%), che ha rivelato un andamento incrementale.

L'indicatore scende a poco più del 30% per la dirigenza (tabella 3). In particolare, si rileva che non esistono donne nella categoria dei dirigenti di prima fascia in numerosi comparti (Corpi di polizia, Regioni-Autonomie locali, Servizio sanitario nazionale, Enti di ricerca e Università).

<sup>27</sup> Da 84,7% del 1997 a 45% del 2000. Per il settore non statale la flessione è stata dal 64,9% al 43,5%.

<sup>28</sup> (Personale dei livelli in *part time* oltre il 50% / 5) + (personale dei livelli in *part time* fino al 50% / 2).

<sup>29</sup> Con un incremento del 15,9% rispetto al 1999 e del 70% rispetto al 1997.

<sup>30</sup> Rapporto tra il totale delle donne e il totale complessivo dei dipendenti.

<sup>31</sup> Dal 44% del 1997 al 50% del 2000.

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

Notevole divario si registra anche nelle percentuali di incidenza sul totale tra le dirigenti di prima fascia e quelle di seconda fascia nei Ministeri, negli Enti pubblici non economici e specialmente nelle Carriere diplomatica e prefettizia.

**2.8 L'anzianità di servizio**

La conoscenza dell'anzianità di servizio assume particolare rilievo sotto due profili: per i suoi riflessi finanziari sul sistema pensionistico e per una ponderata programmazione dei nuovi ingressi di personale nei vari comparti. La stratificazione del personale per livelli di anzianità è anche un utile elemento per la politica di formazione e per le strategie di cambiamento, con particolare riguardo alla dirigenza.

Per il personale dei livelli (*tabella 4*), la percentuale dei dipendenti con anzianità superiore a 30 anni nel 2000 è rimasta stazionaria (circa 4%), con una prevalenza del settore statale (4,5%)<sup>32</sup>.

Per la dirigenza, l'incidenza degli anziani è molto più elevata, specialmente per il settore statale (*tabella 5*)<sup>33</sup>.

**2.9 Titoli di studio**

La distribuzione del personale dei livelli per titoli di studio nel 2000 è esposta nel prospetto che segue.

	Scuola d'obbligo	Media superiore	Laurea	Post laurea	Totale
Settore statale	26,1	46,7	26,7	0,4	100
Settore non statale	40	51,5	8,2	0,2	100

Ne risulta che:

- il titolo di studio più diffuso è la licenza media superiore;
- il livello culturale è basso nel settore non statale (appena 8,2% di laureati);
- la percentuale di diplomi post-laurea è irrilevante.

Questi dati dovranno essere oggetto di attenta valutazione, al fine di operare conseguentemente sui versanti del reclutamento di nuovo personale e della politica

<sup>32</sup> Le percentuali maggiori concernono gli Enti pubblici non economici (14,9%) e gli Enti di ricerca (17,3%).

<sup>33</sup> 23,2% per i dirigenti di prima fascia e 35,5% per i dirigenti di seconda fascia.

---

*CAPITOLO 2 – IL PERSONALE PUBBLICO*

---

di aggiornamento e formazione dei dipendenti, specialmente con riguardo alle Regioni-Autonomie locali che, dovendo quanto prima fare fronte all'assolvimento di nuovi e complessi compiti, necessitano di personale qualitativamente idoneo.

### **2.10 La retribuzione lorda**

Alla fine del 2000, la spesa per la retribuzione lorda, costituita dalla somma della componente fissa e di quella accessoria, e con esclusione dei contributi a carico dell'amministrazione, ammonta a 167,9 mila miliardi di lire.

La *tabella 6* mette a confronto le percentuali di incidenza delle retribuzioni lorde dei vari comparti sui totali dei rispettivi settori (statale o non statale) con le corrispondenti percentuali di incidenza del personale.

Scopo del confronto è di rilevare i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie tra i vari comparti. La prevalenza dell'incidenza del personale sull'incidenza della retribuzione significa che la retribuzione media di un certo comparto è inferiore a quella media del settore; viceversa, la prevalenza dell'incidenza della retribuzione sull'incidenza del personale significa che la retribuzione media del comparto è superiore a quella media del settore.

La comparazione tra i due ordini di indici mette in evidenza che:

- il maggiore divario tra l'incidenza del personale e l'incidenza della retribuzione concerne naturalmente la carriera prefettizia, la magistratura e la carriera diplomatica che percepiscono retribuzioni medie pro-capite molto più elevate della media;
- nel settore statale hanno retribuzioni inferiori a quelle medie Ministeri e Scuola (che nel 2000 dimezza però il divario);
- anche Corpi di polizia e Forze armate riducono nel 2000 il vantaggio retributivo rispetto al 1999;
- nel settore non statale risulta penalizzato sul piano retributivo il comparto Regioni-Autonomie, il cui differenziale sfavorevole si è però ridotto di quasi 2 punti nel quadriennio;
- specularmente, si è attenuato il divario favorevole del Servizio sanitario e delle Università.

---

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000*

---

Il rapporto retributivo tra personale dirigenziale di seconda fascia e personale dei livelli (*tabella 7*) copre una scala i cui estremi nel 2000 vanno da 1,4 (Carriera diplomatica) a 3 (Servizio sanitario nazionale).

Nel quadriennio, il rapporto è rimasto sostanzialmente stazionario per il settore statale, mentre si è ridotto per il settore non statale.

### **2.11 La retribuzione media lorda pro-capite**

La retribuzione media lorda pro-capite dei dirigenti di prima fascia del settore statale<sup>34</sup> ha subito in generale nel quadriennio un sensibile aumento (*tabella 1*). Il valore più alto, con esclusione della carriera diplomatica<sup>35</sup>, concerne i Ministeri con 254 milioni annui; quello più basso, le Forze armate (180 milioni).

Anche per di dirigenti di seconda fascia, l'importo della retribuzione media lorda ha subito nel triennio 1998-2000 un aumento, sia pure di minore entità<sup>36</sup>. La posizione retributiva nel 2000 dei dirigenti del settore non statale è più favorevole (112 milioni nel 2000) rispetto ai colleghi statali (96,7 milioni). Il valore più alto, dopo la carriera diplomatica, è quello degli Enti pubblici non economici.

La retribuzione media lorda del personale dei livelli del complessivo settore pubblico è di 44,6 milioni nel 2000. Si situano al di sopra di questo importo (oltre alla carriera diplomatica) la Scuola, le Aziende, i Corpi di polizia, le Forze armate, la Carriera prefettizia, gli Enti pubblici non economici e gli Enti di ricerca.

Regioni-Autonomie locali e Servizio sanitario nazionale espongono invece valori inferiore a quello medio.

### **2.12 Il tasso di retribuzione accessoria**

Nel quadriennio 1997 - 2000, l'incidenza della retribuzione accessoria sulla retribuzione lorda, pur presentando dinamiche differenziate in relazione ai comparti e, nell'ambito dei comparti, in relazione alle qualifiche, è aumentata per la generalità dei comparti, tranne che la Carriera diplomatica e, in misura contenuta, per il Servizio sanitario nazionale (*tabella 8*)

---

<sup>34</sup> I dati dei dirigenti di prima fascia del settore non statale in massima parte non sono disponibili.

<sup>35</sup> 418,7 milioni.

<sup>36</sup> Da 102,6 a 110,7 milioni.

---

*CAPITOLO 2 – IL PERSONALE PUBBLICO*

---

L'incidenza nel 2000 è del circa il 7,2% per il settore statale e del 13% per il settore non statale.

Per la dirigenza - sia del settore statale che del settore non statale - il tasso di retribuzione accessoria ha registrato nel 2000 la riduzione di un punto percentuale per la prima fascia ed un aumento della stessa misura per la seconda fascia.

Quanto al personale dei livelli, l'incremento, anche se contenuto, è stato generalizzato, tranne per la Carriera diplomatica e gli Enti di ricerca.

### **2.13 Il costo del personale**

Nel 2000, il costo del personale<sup>37)</sup> ammonta 227 mila miliardi di lire, con un incremento rispetto al 1999 dell'8,7%.

In materia di costo del personale, sono disponibili tre indicatori: il costo del unitario<sup>38)</sup>, il costo unitario medio per giornata lavorativa<sup>39)</sup> e il costo del personale unitario medio per giornata lavorata<sup>40)</sup>. Quest'ultimo dato è più alto di quello risultante dall'indicatore precedente perché il numero delle giornate effettivamente lavorate in un anno è minore del numero dei giorni lavorativi.

I valori dei tre indicatori sono riportati nel prospetto che segue:

---

<sup>37)</sup> Il costo del personale è dato dalla seguente somma algebrica: spese per retribuzioni + spese accessorie + contributi a carico dell'amministrazione + spese per indennità di missioni e trasferimenti + "altre spese" + spese per retribuzioni al personale con contratto di lavoro temporaneo + somme rimborsate alle amministrazioni per il proprio personale comandato - rimborsi ricevuti allo stesso titolo.

<sup>38)</sup> Rapporto tra costo complessivo del personale e dipendenti medi.

<sup>39)</sup> Costo del personale/giorni lavorativi.

<sup>40)</sup> Costo del personale/giornate lavorate (ottenute detraendo dalle giornate lavorative medie complessive le giornate totali di assenza effettive).

*IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000**COSTO UNITARIO DEL PERSONALE NEL 2000*

Comparto	Costo unitario (milioni di lire)	Costo unitario medio per giornata lavorativa (migliaia di lire)	Costo unitario medio per giornata lavorata (migliaia di lire)
Ministeri	62,9	235,9	283,3
Aziende autonome	48,5	180	196,7
Scuola	57,1	282	355,5
Corpi di polizia	68,4	253,3	292,6
Forze armate	41,8	163,7	164,8
Carriera prefettizia	112,1	414,4	423,1
Carriera diplomatica	307,8	1.104,3	1.306,5
Magistratura	229,8	841,3	881,1
Settore statale	58,6	236,5	278
Regioni ed Autonomie locali	61	208,7	279
Servizio sanitario	71,9	290,1	333,8
Enti pubblici non economici	84,4	311,9	402,8
Enti di ricerca	83,8	318,7	384
Università	94,2	440,8	517,3
Settore non statale	69,9	286,2	360
Settore pubblico	63,6	258	312

Dall'analisi degli indicatori, emerge quanto segue:

- rispetto al costo unitario medio (relativo al personale del complessivo settore pubblico), pari nel 2000 a 63,6 milioni di lire, espongono valori superiori (oltre la Carriera diplomatica, la Magistratura e la Carriera prefettizia) Corpi di polizia, Servizio sanitario nazionale, Enti pubblici non economici, Enti di ricerca, Università; espongono valori inferiori Forze armate, Ministeri, Aziende, Scuola, Regioni-Autonomie locali;
- nell'ambito del settore statale, il maggiore costo unitario medio per giornata lavorativa si riscontra per la Scuola (a parte, naturalmente, la Carriera diplomatica<sup>41</sup>, la Magistratura<sup>42</sup> e la Carriera prefettizia<sup>43</sup>); il minore, per le Forze armate;
- per il settore non statale, il costo unitario medio per giornata lavorativa più alto si registra nell'Università; il più basso, nelle Regioni-Autonomie locali;
- per le Forze armate la differenza tra il costo del personale unitario medio per giornata lavorativa e il costo del personale unitario medio per giornata lavorata è esigua, e ciò significa (se i dati sono correttamente rilevati) che le assenze sono trascurabili;

<sup>41</sup> Il costo unitario medio per giornata lavorativa del personale diplomatico è di 1.104.309 lire.

<sup>42</sup> Il costo unitario medio per giornata lavorativa del personale di magistratura è di 841.238 lire.

<sup>43</sup> Il costo unitario medio per giornata lavorativa del personale di prefettura è di 414.366 lire.

---

*CAPITOLO 2 – IL PERSONALE PUBBLICO*

---

- per la Scuola, invece, lo scarto tra i due indicatori è molto elevato, a causa della notevole incidenza delle assenze;
- rapportando, poi, il costo unitario medio per giornata lavorativa al costo unitario medio per giornata lavorata, si perviene a valutare l'incidenza delle assenze sul costo del personale. Infatti, essendo l'unica differenza tra i due indicatori precedenti costituita dalle assenze del personale, la loro relazione misura l'incidenza di queste ultime sul costo del personale. I valori evidenziati dall'impiego di quest'ultimo indicatore rivelano che, nel 2000, l'incidenza delle assenze presenta, nei vari comparti, una oscillazione modesta, tenuto anche conto che la principale voce di assenza è costituita dalla fruizione delle ferie.

**2.14 Il costo del lavoro**

Il costo del lavoro<sup>44</sup>, al 31 dicembre 2000, ammonta a 231,1 mila miliardi di lire, con un incremento dell'8% rispetto al 1999.

Tra le voci che costituiscono il "costo del lavoro", quella di maggiore interesse è la spesa per formazione.

La *tabella 9* espone, per i vari comparti, e distintamente per il personale a tempo indeterminato e per il personale complessivo, la spesa per la formazione in valore assoluto e pro-capite.

Con riguardo al personale complessivo, si rileva che la spesa pro-capite del settore statale è superiore del 52% a quella del settore non statale.

Un elemento anomalo dell'attività di formazione è la notevole ampiezza del campo di variabilità della spesa pro-capite.

---

<sup>44</sup> Il costo del lavoro è dato dalla seguente somma: costo del personale + spese per la gestione mense + spese per l'erogazione di buoni pasto + spese di vestiario per i dipendenti + spese per il benessere del personale + spese per equo indennizzo al personale + spese di formazione + spese per la gestione dei concorsi + oneri accessori per i contratti di lavoro temporaneo + spese varie.

## IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NELL'ANNO 2000

Tabella 1 (segue)

N°	INDICATORI	Misura	TOTALE SETTORE STATALE			
			1997	1998	1999	2000
1	Copertura dell'organico del personale a tempo indet.to	%	102	101	103	98
2	Copertura dell'organico del personale dirigente di II fascia	%	88	87	88	90
3	Copertura dell'organico della dirigenza di I fascia o equip.	%	102	108	102	100
4	Dipendenti medi nell'anno	v.a.	1.986.078	1.895.647	1.867.045	2.004.584
5	Dip. a tempo indeterminato medi nell'anno	v.a.	1.659.602	1.630.029	1.597.098	1.701.073
6	Dirigenti di I fascia o equip. medi nell'anno		10.793	10.900	11.056	11.039
7	Dirigenti di II fascia medi nell'anno	v.a.	20.884	19.978	20.727	19.734
8	Dipendenti dei livelli medi nell'anno	v.a.	1.627.926	1.599.151	1.565.314	1.670.301
9	Tasso di dipendenti a tempo indeterminato	%	84	86	86	85
10	Carico della dirigenza	v.a.	97	97	94	103
11	Rapporto di sostituzione del personale cessato		0,49	0,70	0,60	1,87
12	Tasso di turn over	%	-2,6	-0,8	-1,3	2,1
13	Tasso di turn over per mobilità	%	-0,6	0,0	-0,4	3,4
14	Diffusione del Part-time	%	0,7	1,0	1,3	1,5
15	Intensità del ricorso al Part-time	%	84,7	76,0	46,8	45,0
16	Diminuzione latente del personale	U	5.295	7.137	7.320	8.505
17	Tasso di femminilizzazione	%	42	46	47	49
18	Retrib. media lorda dei Dirig. di I fascia o equip.		158.193.693	161.847.799	166.011.718	174.078.792
19	Retrib. media lorda dirigenti di II fascia	Lire	89.283.338	87.602.274	93.852.502	96.732.216
20	Retrib. media lorda livelli	Lire	42.448.554	43.616.682	45.571.374	46.910.462
21	Rapporto retributivo personale dirigente di II fascia/livelli		2,1	2,0	2,1	2,1
22	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di I fascia o equip.		5	5	6	5
23	Tasso di Retrib. accessoria Dirigenti di II fascia	%	14	12	12	13
24	Tasso di Retrib. accessoria livelli	%	5	6	6	6
25	Costo del lavoro unitario	Lire * 1000	54.439.829	59.162.089	59.041.100	59.820.991
26	Costo del personale unitario	Lire	54.314.440	58.280.566	58.066.120	58.598.514
27	Costo unitario medio per giornata lavorativa	Lire	226.696	235.611	230.073	236.538
28	Costo del personale unitario medio per giornata lavorata	Lire	271.037	280.730	274.423	277.998
29	Incidenza delle assenze sul costo del personale	0 - 1	0,8	0,8	0,8	0,9
7bis	Dirigenti a tempo determinato medi nell'anno	v.a.				29
20bis	Retribuzione media lorda dei dirigenti a tempo determinato	Lire				215.185.032
24bis	Tasso di retribuzione accessoria dirigenti a tempo determinato	%				23,5